

**EXPOSE SUR : LE PRINCIPE DE NON-INDIFFERENCE
 ET
 LE PRINCIPE DE NON-INGERANCE**

PLAN :

INTRODUCTION

I- Le principe de non-indifférence est un assouplissement du principe de non-ingérence

A- Un réajustement et une reconnaissance préalables de la souveraineté des Etats

B- Un champ d'application bien déterminé

II- Une difficile mise en œuvre du principe de non-indifférence

A- Le problème de l'autorisation du Conseil de Sécurité de l'ONU

B- La concurrence du droit d'intervention de l'Union par les mécanismes sous-régionaux de maintien de la paix et de la sécurité

**CONCLUSION
INTRODUCTION**

Il y a eu une longue période de neutralité voire d'indifférence du droit international à l'égard de certaines transgressions et atrocités commises lors de CANI et ce en vertu du principe très ancien de non-ingérence qui compte parmi les principes fondamentaux ayant fondé le monde westphalien et sur la base duquel les relations internationales devaient être conduites depuis le milieu du XVIIème siècle en interdisant à tous les Etats « d'intervenir dans les affaires intérieures d'autres Etats à quelque titre que ce soit » et de mettre ainsi en péril la souveraineté de ceux-ci en portant atteinte à leur intégrité territoriale et leur indépendance politique et par là même à la paix et à la sécurité internationales.

Ce même principe a été reconduit et réaffirmé dans l'ère onusienne en vue d'écarter définitivement le « spectre de la guerre » (selon l'expression de M. Sadok BELAID), la guerre qui reste l'expression la plus manifeste de relations internationales la plupart du temps conflictuelles, un constat aussi valable à l'intérieur même d'un seul Etat.

En effet ceci était bien compréhensible dans un monde avant tout national caractérisé par l'indépendance quasi-totale du droit interne par rapport au droit international, car non encore bien submergé par ce dernier et parce que fondée (c'est-à-dire cette indépendance des deux ordres) justement sur le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures et plus spécialement encore sur la non intervention dans l'ordre constitutionnel national.

La succession de l'ONU à la SDN n'a fait qu'entériner ce principe trop protecteur de la souveraineté des Etats toujours conçue comme absolue.

Parmi les buts que se sont fixés les Etats signataires de la Charte de SAN FRANCISCO figure en premier lieu le maintien de la paix et la sécurité internationales. A cette fin, il est prévu de prendre des mesures collectives et efficaces, loin de toute ingérence, en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou des situations de caractère international susceptibles de mener à une rupture de la paix, prévoit l'**Article. 1er al.1er de la Charte des Nations Unies**.

Il faut noter, ici, que la condition sine qua non de la réalisation des objectifs de la charte que sont la paix et la sécurité réside dans le respect d'un certain nombre de principes du droit international parmi lesquels et sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer celui de la souveraineté des Etats et celui de l'égalité qui constituent le fondement outre le principe capital de non-ingérence.

Par ailleurs, l'**article 2 al.7** de la **Charte des Nations Unies** pose le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat.

De même que l'**AGNU** consacre ce même principe dans sa **résolution 2625 (XXV S.)** du **24/10/1970** sur les relations amicales entre Etats et qui stipule ce qui suit : « Aucun Etat ni groupe d'Etats n'a le droit d'intervenir, directement ou indirectement pour quelque raison que ce soit, dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat ».

En revanche, notons, d'emblée, que l'imprégnation remarquable du droit interne par le droit international, l'interdépendance croissante des Etats par l'effet de la mondialisation et les soucis d'une pseudo communauté internationale qui ne cesse de réclamer sa volonté de ne pas périr en commun à cause du phénomène perpétuel que représente la guerre, sont des facteurs qui ont conduit de facto à la recherche d'une certaine restriction du concept de souveraineté et du principe problématique de non-ingérence sans pour autant les faire disparaître.

Mais, c'est surtout en raison de l'internationalisation des conflits armés internes et de la profonde mutation de l'ordre international suivi du développement sans pareil du concept de droits de l'Homme et aussi du Droit Humanitaire qui ont fini par en venir à bout de la conception trop protectrice qu'avaient les Etats de leur pouvoir ou

du moins à en atténuer la puissance, en s'engageant de plus en plus à la promotion et puis à la défense des droits de l'Homme par le moyen d'interventions dites humanitaires sans abandonner ledit principe de non-ingérence.

En effet, face à la quasi négation des droits de l'Homme et partant des violations massives et répétées des droits humains lors des conflits, des voix se sont élevées contre la passivité des Etats et d'autres acteurs de la scène internationale. Ainsi, pour ceux-ci le principe de non-ingérence ne saurait plus être un alibi pour s'empêcher de réagir face aux atteintes graves contre ces droits se produisant dans un autre pays.

Précisons que malgré la codification du principe de non ingérence dans la charte des Nations Unies et sa consécration par les différents organes de l'ONU, la doctrine appelant à y introduire certaines exceptions et assouplissements n'a pas cessé de trouver de fervents défenseurs d'autant plus que la pratique à la fois des Nations Unies et, sous son égide, des organisations régionales, ainsi que celle des Etats, pris isolément, n'est pas toujours aussi respectueuse de ladite règle.

C'est probablement la prudence légitime de ces trois acteurs universel, régional et étatique qui était contre toute codification possible d'une telle pratique en tant que réajustement dudit principe.

Désormais, ce n'est plus le cas avec l'avènement d'une "***solution originale authentiquement et exclusivement africaine et donc régionale***" qui consiste à faire coexister principe de non-indifférence et possibilité d'intervention. En effet, la nouvelle Union Africaine (UA) a adopté dans son acte constitutif du 11 juillet 2000, face aux crises du continent, le principe de non-indifférence comme remède à l'ancienne politique défailante de son prédécesseur l'ex-OUA qui se basait justement sur une application stricte du principe de non-ingérence, critiquée pour être, en fait, une politique de totale indifférence et de méfiance.

Il faudra, maintenant, définir ces deux principes, ainsi cités, pour mieux appréhender les notions de non-ingérence et de non-indifférence.

D'abord et concernant l'expression de non-ingérence, il est nécessaire de procéder à des élucidations terminologiques pour mieux assimiler les notions de non-ingérence et de non-intervention très souvent utilisées indifféremment.

Dans le Dictionnaire de Droit International Public de Jean Salmon (éd. 2001), la non-ingérence est justement "***synonyme de non-intervention dans son sens le plus large.***

Dans un sens étroit, elle est employée dans le sens d'un principe politique, selon lequel un gouvernement s'astreint à une politique extérieure non susceptible de constituer une ingérence."

A contrario, une ingérence peut se traduire par l'action d'immixtion c'est-à-dire le fait de s'introduire indûment sans en être requis ou en avoir le droit dans les affaires d'un autre Etat. Plus, selon la formulation de la **CIJ, (Nicaragua C. E-U 1986)** l'ingérence est le fait pour un Etat ou un groupe d'Etat « **d'intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre Etat** ».

Cette règle qui condamne l'intervention d'un Etat dans les affaires intérieures d'autrui compte sans doute parmi celles qui sont le plus souvent évoquées dans la pratique contemporaine. La **Charte des Nations Unies** n'en dit cependant mots, elle se contente d'interdire à l'organisation, dans son **article 2 al 7** « **d'intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat membre** ».

Le principe de non-ingérence suggérant l'égalité souveraine des Etats, principe fondamental de l'ordre international, protège donc légalement chaque Etat de l'immixtion des tiers et leur impose une stricte obligation d'abstention.

Quant à l'intervention elle y est définie dans son sens large synonyme de "***non-ingérence comme " l'interdiction***

faite à tout Etat, comme corollaire du principe d'égalité souveraine de s'immiscer dans les affaires internes ou externes relevant de la compétence exclusive d'un autre Etat.

Dans son sens le plus étroit, la non-intervention signifie, pour un sujet de droit, le respect du principe interdisant de méconnaître l'intégrité territoriale d'un autre Etat, en utilisant la force ou des moyens assimilables."

Secondement, concernant le principe de non-indifférence, il signifie, conformément à **l'article 4 de l'Acte constitutif de l'UA, la possibilité d'une intervention reconnue à l'Union ou, en d'autres termes, le droit d'ingérence dont y disposent les Etats membres en cas de certaines circonstances et de situations internes exceptionnelles et bien déterminées.**

En effet, cette dernière notion, loin de s'opposer à la pérennité de la première, peut en être considérée comme un infléchissement et probablement comme un "droit" d'ingérence humanitaire que seule la doctrine définit comme un droit qui vise, en intervenant, à permettre une action internationale quand un peuple est menacé dans sa survie même. Il a été invoqué pour la première fois en 1992 afin de justifier l'intervention de l'ONU dans l'ex-Yougoslavie et en Somalie.

On peut s'étonner de l'audace de cette nouvelle organisation internationale en ce qu'elle est pratiquement l'une des premières organisations régionales à s'attribuer un tel droit. Les raisons de cette avancée ou mieux encore de cette innovation peuvent être recherchées dans l'histoire même de cette organisation locale.

En effet, l'ancienne OUA, prédécesseur de l'UA, avait démontré ses limites quant à sa capacité d'en venir à bout des conflits et des atteintes aux droits de l'homme sur le continent. La philosophie même de l'OUA était basée sur le principe de non-ingérence qui lui était cher, ce qui l'empêchait de prendre position par rapport aux conflits qui avaient cours en Afrique et par rapport aux différentes atteintes aux droits de l'homme.

C'est, donc, partant de la volonté de vouloir surmonter les échecs de l'ancienne OUA qu'a été créée à Lomé au Togo l'Union africaine qui est entrée en activité en 2001.

Son nouvel **Acte Constitutif** innove en consacrant en son **article 4 (h) et (j)** **le droit de l'Union d'intervenir pour protéger les droits de l'homme et pour restaurer la paix et la sécurité.**

L'intérêt du sujet de notre exposé tient à ce que le droit d'intervention, communément reconnu à l'ONU en principe, en vient à être consacré par un acte, uniquement local, au profit d'une organisation régionale dans sa variante la plus contestée qu'est le droit d'intervention, jadis, longtemps ignoré.

De plus, si la charte des Nations Unies reconnaît de façon globale ce droit aux organisations internationales sous l'égide de ses propres organes, l'acte constitutif de l'UA se le reconnaît de façon très explicite ce qui apparaît comme une nouveauté en droit international.

Partant de cette analyse, au fond de cet exposé, seront traitées cinq questions :

1- L'immixtion dans les affaires intérieures d'un Etat par un organisme régional sous couvert, entre autres et principalement, d'action humanitaire constitue-t-elle une atteinte au principe de non-ingérence véritable protecteur de la souveraineté des Etats ?

2- Cependant, en présence de circonstances spéciales n'apparaît-il pas légitime d'agir, désormais, sur une base

légale, de manière a priori attentatoire au principe de non-ingérence, pour sauver des populations d'un massacre, en détresse, voire encore pour rétablir un régime démocratiquement élu ?

3- Les actions humanitaires entreprises par une organisation régionale telle que l'UA sont-elles dépourvues de tout mobile politique ?

4- Quel est l'impact de l'avènement de ce principe local sur la nature des rapports entre l'organisation universelle (l'ONU) et celle régionale (l'UA) quant à la double question du monopole du maintien de la paix et de la sécurité internationales et de la nécessité d'une autorisation onusienne ?

5- Ce récent principe de non-indifférence ne serait-il pas, finalement, fait universalisé avec la consécration de la doctrine de « la Responsabilité de Protéger » (R2P) dans le rapport du SGONU du 12 janvier 2009 portant sur « la mise en œuvre de la responsabilité de protéger » en se référant sur ce point au principe de l'UA comme pour le consacrer et l'affermir internationalement ?

Or, l'intérêt majeur de cet exposé est de démontrer qu'il serait, désormais, admissible d'envisager que le principe de non-ingérence connaît, au moins sur le plan régional africain, une véritable atténuation purement juridique par la consécration textuelle du principe de non-indifférence qui fait que le premier principe peut être remis en suspens par un impératif de solidarité envers les populations civiles et pouvant alors justifier une possible limitation du principe de souveraineté.

En effet, en droit international le principe qui préside la coexistence entre les Etats est la règle de non-ingérence, trop protectrice de la souveraineté, ainsi que la prohibition du recours à la force armée conformément à l'article 2 de la Charte. Cependant, à ce principe doit être associé un certain nombre d'exceptions dont certaines intéressent directement notre sujet, en l'occurrence : **(1) l'intervention sollicitée** et **(2) l'intervention humanitaire** conformément au **chapitre VII** et ayant pour fondement résolutoire la **résolution 688 du 5 avril 1991** sur l'intervention en **Irak**. Ce même raisonnement pourrait être suivi afin de présenter le nouveau principe de non-indifférence comme une certaine limite au principe de non-ingérence. La problématique se rattache alors, du moins en Afrique, à la coexistence de ces deux principes et il y a lieu de s'interroger sur l'état actuel des choses :

Comment se manifeste la nouvelle limitation que constitue le principe de non-indifférence au regard du principe de non-ingérence ?

Pour répondre à ces multiples préoccupations et à la problématique principale, notre travail sera orienté sur deux axes. Premièrement, il sera indispensable d'analyser, théoriquement, comment le principe de non-indifférence ne constitue qu'un assouplissement du principe de non-ingérence **(I)** avant de traiter la question, plus pratique, de sa difficile mise en œuvre et son éventuel impact sur le principe de non-ingérence **(II)**.

I- Le principe de non-indifférence est un assouplissement du principe de non-ingérence :

Nous allons essayer de démontrer dans un premier temps que le principe de non-indifférence repose sur une reconnaissance préalable du principe de souveraineté étatique auquel il entraîne un certain réajustement **(A)**, avant de montrer que pour ce faire il ne joue que dans un domaine d'action bien déterminé **(B)**.

A- Un réajustement et une reconnaissance préalables de la souveraineté des Etats :

La problématique du principe de non-indifférence et de l'intervention en général est directement liée à celle du

principe de souveraineté, c'est-à-dire de la responsabilité exclusive dont jouit tout Etat sur la gestion de ses affaires intérieures. La souveraineté est un principe fondamental du système international, consacré par la Charte des Nations Unies. Son Article 2 § 1 pose ainsi que « *l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres* ».

La Charte exige également des Membres des Nations Unies qu'ils « *s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies* » (article 2 § 4). Il est enfin stipulé qu'« *aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat* » (Article 2 § 7) sous réserve, toutefois, de l'application des mesures coercitives prévues au Chapitre VII.

Partant d'une lecture combinée de ces paragraphes 1, 4 et 7 de l'article 2 de la Charte de l'ONU ajoutée à l'analyse des résolutions comme des pratiques onusiennes, on constate que même en cas d'intervention, une reconnaissance préalable de la souveraineté est constatable comme on va l'analyser ci-dessous.

Aussi, cette reconnaissance va de paire avec l'idée selon laquelle la non-ingérence doit rester le principe dans les rapports entre l'ONU et tout Etat comme dans les rapports entre Etats eux-mêmes et l'intervention l'exception limitée, justifiée et encore légalisée.

Soulignons d'emblée que le principe de non-ingérence est le gardien de la souveraineté qui est l'élément essentiel pour l'existence d'un Etat en ce sens qu'il n'y a pas d'Etat sans souveraineté.

L'article 2 §1 de la Charte des Nations Unies cité pose ce principe de souveraineté et l'on parle encore à cet égard d'égalité souveraine entre Etats comme corollaire de ce principe.

Par ailleurs, ce principe cardinal se trouve confronté à plusieurs variables d'ingérences qui à défaut de légalité sont, dans la plupart des cas, rattachées à tort ou à raison, au mobile humanitaire parce qu'en quête d'une moindre légitimité.

De ce principe de souveraineté découle la liberté d'action de l'Etat sur le plan interne et notamment son autonomie complète dans l'organisation et le fonctionnement de son système constitutionnel comme dans la conduite de ses rapports avec ses sujets.

Concrètement, en matière de protection de la souveraineté étatique, les principe de non-ingérence ou de non intervention en tant que principe de base du droit international interdit, d'une part, l'intervention portant sur des matières où l'Etat est souverain, ce qui revoie à la notion de domaine réservé des Etats, et d'autre part, l'intervention utilisant des moyens de contrainte.

En effet, s'agissant de la notion de domaine réservé de l'Etat qui a remplacé celle de "compétences exclusives" à travers l'expression de "compétence nationale d'un Etat" dans l'article 2a17 de la Charte, c'est pour concilier la primauté du droit international et la souveraineté de l'Etat que s'affirme cette thèse selon laquelle il y a un domaine échappant à l'emprise du droit international et aux ingérences extérieures dans les affaires nationales.

L'Institut de Droit International dans sa résolution du 29 avril 1954 donne la définition suivante du domaine réservé: **"Le domaine réservé est celui des activités étatiques où la compétence de l'Etat n'est pas lié par le droit international. L'étendue de ce domaine dépend du droit international et varie suivant son développement"**.

D'autre part, l'Etat est doublement souverain dans son territoire tout comme dans ses relations internationales. Cela revient à dire que la souveraineté de l'Etat repose sur deux piliers : la souveraineté dans l'Etat et la souveraineté de l'Etat.

A priori, la souveraineté dans l'Etat est le fait pour celui-ci d'être la seule autorité reconnue et acceptée dans toute son étendue territoriale. Cela mène dire qu'en dehors de l'Etat il n'existe aucun autre organe ou autorité établie sur son territoire.

D'abord, l'aspect interne de la souveraineté se traduit par « l'exclusivité des compétences » reconnue à l'Etat sur son territoire et se fondant sur le principe de non-ingérence dans les affaires internes.

A posteriori, la souveraineté étatique traduit l'affirmation selon laquelle l'Etat, bien que reconnu comme seule autorité dans toute son étendue territoriale, doit être reconnu également par la communauté internationale comme étant indépendant de toute injonction venant de l'extérieur. C'est l'aspect externe de la souveraineté qui se traduit par la non-dépendance d'un autre pouvoir dans les relations extérieures.

En outre, à travers le principe d'égalité souveraine, c'est l'indépendance de l'Etat qui est affirmée. La jurisprudence internationale assimile, systématiquement, souveraineté et indépendance. Ainsi, l'arbitre Max Huber déclare, dans l'affaire de l'Île de Palmas : « **la souveraineté dans les relations entre Etats signifie l'indépendance** » (C.P.A., sentence du 4 avril 1928, RSA, II, p.838) et c'est ainsi qu'on parle en droit international de l'intégrité territoriale en rapport avec le principe de non-ingérence.

Notons, par ailleurs, que « **la souveraineté trouve son fondement dans le principe de l'égalité de droit des peuples et leur droit à disposer d'eux-mêmes par la décolonisation, particulièrement pour les nouveaux Etats. L'Etat, ainsi créé, devient capable de définir le cadre organisateur de son pouvoir, c'est-à-dire se doter d'une Constitution. En sa qualité d'autorité souveraine s'exerçant sur un peuple et un territoire déterminés, il peut donc légiférer souverainement sur toute question qui s'inscrit dans son espace politique, économique, territorial etc. Ainsi, le droit à l'autodétermination implique même la souveraineté sur les richesses naturelles qui apparaît comme l'une de ses composantes (résolution 1803 (XVII) AGNU du 14 décembre 1962 portant sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles).**

Entre, donc, dans les compétences de l'Etat-nation, le droit d'établir des législations portant, entre autres, sur la fiscalité, le droit de douanes et même sur les investissements. Aussi, l'Etat doit disposer d'une armée nationale capable de défendre l'intégrité territoriale de son étendue spatiale et d'une police pour le maintien de la sécurité des personnes et de leurs biens et services.

Enfin, l'Etat doit avoir une économie nationale bonne pour assurer le bien-être de ses membres.

Il doit être maître de l'organisation de cette économie sur toute son étendue territoriale. »

Dans le cadre onusien, qui constitue l'ordre universel bâti sur la contradiction entre consécration de principes et dérives constantes en pratique, une reconnaissance manifeste de la souveraineté et dans une moindre mesure de la non-ingérence est constatable dans la majorité des résolutions récentes des deux organes principaux de l'ONU, en l'occurrence l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité seul titulaire, en principe, d'un droit d'intervention ou "d'ingérence" armée.

En effet, l'*AGNU* rappelle constamment dans un même intitulé « **le respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures en ce qui concerne les processus électoraux** » c'est le cas de sa résolution à portée générale **45/151 de 1990** et sa résolution **49/180 de 1995** relative à la **situation en Palestine**.

Idem, pour le *Conseil de Sécurité* dans ces récentes résolutions (par exemple RES 1674/2006 sur la protection des civiles et instituant "**la responsabilité de protéger**", 1706/2008 sur la situation au Darfour, 1778/2008 sur la situation au Tchad, en RCA et au Soudan, 1807/2008 sur la situation en RDC, 1861/2009 concernant la situation au Tchad et la RCA, 1872/2009 concernant la situation en Somalie, etc.) en utilisant toujours la même formule laquelle "**réaffirmant son attachement au respect de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique et de l'unité**" de tel Etat, pour fonder ensuite son droit d'intervention.

Une telle possibilité d'intervention doit, en fait, selon Mme Hajer Gueldich, "**respecter tous buts de l'ONU et**

l'interdiction du recours à la force doit être lue en même temps que son corollaire, formulé à l'article 2 al 3 de la Charte, l'obligation de régler pacifiquement les différends", comme préalable à toute intervention.

Plus, les chefs d'Etats et de gouvernements affirment dans leur *Déclaration du Millénaire*, adoptée le 8 septembre 2000 aux Nations Unies : « *Nous sommes résolus à instaurer une paix juste et durable dans le monde entier conformément aux buts et aux principes inscrits dans la Charte. Nous réaffirmons notre volonté de tout faire pour assurer l'égalité souveraine de tous les Etats, le respect de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique, le règlement des différends par des voies pacifiques et conformément aux principes de la justice et du droit international, le droit à l'autodétermination des peuples qui sont encore sous domination coloniale ou sous occupation étrangère, la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de l'égalité des droits de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion et une coopération internationale en vue du règlement des problèmes internationaux à caractère économique, social, culturel ou humanitaire* »

Sur le plan régional africain, partant d'une comparaison avec la Charte onusienne qui dans son article 1er al 1er fait primer l'objectif de paix et de sécurité sur les droits de l'Homme qui forment le motif d'intervention, l'article 3 commun à l'**Acte constitutif de l'UA du 11 juillet 2000** et au Protocole **instituant le CPSUA du 9 juillet 2002** fait aussi primer dans l'énumération de leurs objectifs respectifs ceux relatifs à la paix, la sécurité et la stabilité du continent. Sur les droits de l'Homme, de même leur article 4 fait primer les principes de règlement pacifique des différends, d'interdiction de recourir à la force, et surtout de non-ingérence d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre (**ART 4.g**), sur le droit d'intervention de l'Union (**ART 4.h**) rappelant le rattachement fort de l'ex-OUA au principe de non-ingérence même face aux pires tragédies humanitaires allant de l'épuration ethnique et politique ougandaise de Idi Amin dans les années 1970', du génocide Rwandais de 1994 jusqu'à l'éventuel génocide soudanais récent du Darfour.

Or, selon un auteur (Peter KOLL) ayant commenté "*l'évolution du concept d'une souveraineté dite de contrôle vers une souveraineté de responsabilité*" qui "*témoigne d'un souci pour la sécurité et le bien être des populations*" civiles, le paradoxe sur lequel s'érige l'ONU consiste en ce que "*ce qui unit les nations divisées, c'est aussi ce qui les sépare, à savoir le principe de souveraineté. (...) Sur le plan international de l'ONU, le principe de souveraineté fonctionne d'abord comme un mécanisme d'exclusion. Ce qui définit la souveraineté d'un Etat, c'est le pouvoir légitime dont sont exclus les autres Etats.*

(...) Mais La logique de l'Etat souverain est binaire : on peut en même temps prédiquer d'un même sujet une propriété et son contraire. Ainsi, comme le stipule le premier paragraphe de l'article 1 du chapitre I de la Charte des Nations unies, le but des Nations unies est de « maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix. » Cette clause est tout à fait conséquente avec le principe de souveraineté en sa forme exclusive : en effet, la paix internationale peut être définie comme le respect de chaque Etat pour la souveraineté des autres ; si celle-ci n'est pas respectée, des mesures doivent être prises de sorte qu'elle soit rétablie. Il est clair que ce premier article a pour conséquence paradoxale que le maintien ou le rétablissement de la souveraineté de tous implique que soit violée la souveraineté de l'un."

Empruntant cette logique à l'auteur cité ci-dessus, nous pouvons dire que le principe de non-indifférence conduirait, en permettant à l'Union africaine d'intervenir, à faire prévaloir une sorte de souveraineté universelle, commune, ou encore d'ensemble au détriment de la souveraineté d'une seule entité, et donc à faire respecter le principe de souveraineté dans son sens pluriel et non exclusif.

L'utilité d'étudier ce rapport entre principe de non-indifférence et souveraineté, dans cet exposé, se justifie par le fait que la reconnaissance d'un droit d'intervention en général et d'un droit à la non-indifférence en particulier fait que l'Etat et son pouvoir souverains ne sont plus seulement limités par une constitution interne mais, désormais, dans la conception nouvelle d'une souveraineté de responsabilité, il est également jugé en fonction de la sécurité et du bien-être de la population.

Dans ce sens, Peter KOLL dit, aussi, que *"si le souverain Schmittien a le pouvoir de décider de la normalité (la définition formelle de la souveraineté selon laquelle l'Etat pour être souverain doit avant tout être limité par sa Constitution), aujourd'hui la norme de la sécurité décide du pouvoir souverain (la souveraineté substantielle qui a pour contenu la population)"*.

Cela voudrait dire que la souveraineté étatique serait liée voire subordonnée à un nouveau régime de sécurité, celui de la protection des individus, qui exclurait ou, du moins, suspendrait l'exclusivité des compétences caractérisant la souveraineté, et en forçant cette contradiction on peut même dire que la souveraineté ne se maintient, internationalement, qu'en « se niant » momentanément dans certaines circonstances précises.

C'est ce qui nous ramène au deuxième paragraphe de cette première partie traitant de l'étendue du principe de non-indifférence.

B- Un champ d'application bien déterminé :

Relativement à son champ d'action, nous pouvons dire, d'emblée, que le principe de non-indifférence ne s'oppose pas au principe de non-ingérence, il ne fait que l'infléchir en lui introduisant certaines exceptions bien déterminées en la présence desquelles les Etats de l'Union Africaine pourraient agir en entreprenant les manœuvres nécessaires pour rétablir la paix et la sécurité régionales.

Dans ce cadre, revenons brièvement à la notion de domaine réservé évoquée ci-dessus ; On peut mentionner que le principe de non-ingérence, principe de droit international protecteur de la souveraineté étatique, interdit d'une part l'intervention portant sur des matières où l'Etat est souverain, ce qui renvoie à cette notion de domaine réservé des Etats ; d'autre part, l'intervention utilisant des moyens de contrainte.

S'agissant de la notion de domaine réservé des Etats, la doctrine internationale dominante considère aujourd'hui que les droits de l'Homme protégés internationalement ne font pas partie de ce domaine réservé. Cette théorie se base sur l'existence d'**une règle coutumière** imposant le respect des droits de la personne humaine outre les instruments internationaux engageant les Etat en la matière. Cette règle trouve son origine dans la Charte des Nations Unies, dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme, dans les quatre Conventions de Genève et dans la **Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide**.

D'autre part, en examinant l'**Acte Constitutif de l'UA**, il est facile de déterminer un domaine d'action précis du principe de non-indifférence afin qu'il ne puisse pas porter atteinte à la règle de non-ingérence et qu'il ne la vide pas de son sens bien que c'est fort discutable.

Ainsi, en lisant principalement **l'article 4 (h)** et des dispositions dispersées dans cet Acte, on peut affirmer qu'il est question d'**hypothèses d'intervention explicitement prévues par les textes** ; il s'agit, selon Mme Noura KRIDIS, de « *situations désastreuses arrivées suite à un abus des autorités gouvernantes, des conflits politiques ou surtout des violations des droits de l'Homme.* »

Concrètement, ce sont des situations liées à des atteintes graves au droit international humanitaire nécessitant bien l'intervention de l'Union Africaine et ce sont les suivantes : **les crimes de guerre, le génocide, et les crimes contre**

l'humanité ; cependant, ils n'y sont pas définies et ce sont en fait des notions prévues et réglementées par divers instruments internationaux tel que le **Statut de la CPI** de 1998 qui les identifie et définit leur champ d'action.

Ces interventions à mobile humanitaire ont été exprimées et débattues très tôt par la doctrine internationale ; ainsi, on peut lire dans l'ouvrage de ROLIN-JACQUEMYNS "**La théorie du droit d'intervention**" de 1876 : *"Lorsqu'un gouvernement (...) viole les droits de l'humanité, par des excès de cruauté et d'injustice qui blessent profondément nos mœurs et notre civilisation, le droit d'intervention est légitime. Car, quelque respectable que soient les droits de souveraineté et d'indépendance des Etats, il y a quelque chose de plus respectable encore, c'est le droit de l'humanité ou de la société humaine qui ne doit pas être outragé."*

Ces idées, d'une étonnante modernité, exprimées aussi par Grotius, Vattel et Puffendorf dès le 18^{ème} siècle sont celles qui furent à l'origine du développement d'une doctrine, au 19^{ème} siècle, légitimant ce qu'on a appelé "**l'intervention d'humanité**". L'intervention d'humanité, conduite diplomatiquement ou militairement, est le fait d'un Etat vis à vis d'un autre Etat ; elle tend à venir en aide à ses propres nationaux dont les biens ou la vie sont menacés ou de faire cesser des violations graves et répétées des droits de la personne.

Les exemples les plus frappants en ont été les interventions répétées des puissances européennes dans l'Empire Ottoman pour la protection des chrétiens persécutés durant le 19^{ème} siècle. Le 20^{ème} vit également de telles interventions, ainsi les actions armées des Etats-Unis dans les Caraïbes en 1904 ou pour citer des précédents plus récents, le raid israélien sur Entebbe en 1976 en vue de libérer des prisonniers de terroristes, l'intervention de la France en République centrafricaine ou encore l'expédition américaine à Grenade en 1983. Ces interventions étaient toutes motivées officiellement par des raisons humanitaires.

La doctrine majoritaire fait remarquer que la motivation réelle des Etats est totalement politique.

Autre **hypothèse explicite** est la notion de maintien de la paix dans un Etat membre, cette notion n'est pas précisément définie par la charte des Nations Unies pas plus qu'elle ne l'est par le PCPS. Ce dernier instrument essaie cependant de définir les activités qui permettent à l'union d'atteindre ce but.

Les opérations du maintien de la paix s'entendent des opérations sans caractère coercitif décidées par le Conseil de Sécurité ou l'AGONU en vue d'exercer une influence modératrice sur les éléments antagonistes. Ces opérations consistent dans l'envoi de missions d'observations chargées de contrôler une situation (tels que le respect d'une frontière, d'un cessez le feu...) ou de troupes armées internationales ayant pour mission seulement de s'interposer entre les adversaires. Ces opérations supposent le consentement des Etats sur le territoire desquels elles se déroulent.

[Pour information, les **OMP** ont connu une évolution notable de sorte qu'elles se caractérisent de nos jours par l'extension des missions et l'élargissement des mandats.

Au maintien de la paix classique ont été ajoutées d'autres **missions** :

- Le **rétablissement de la paix (Peace making)** qui a lieu en situation de conflit et s'opère par une négociation entre les belligérants du retour à la paix.
- La **consolidation de la paix (Peace building)** qui consiste en la promotion d'activités favorables au maintien d'une paix durable.
- L'**imposition de la paix (Peace enforcement)** qui peut aller jusqu'à l'utilisation des moyens de contrainte pour rétablir la paix entre les belligérants.]

Plus, il est à remarquer que le maintien de la paix, à son origine, était l'apanage des Nations Unies et précisément du Conseil de Sécurité, mais les institutions à vocation régionale à l'instar de l'UA ont consacré dans leurs textes leur droit de mener de telles activités.

C'est ainsi que l'article **7 para 1 (a) du PCPSUA** reconnaît au Conseil de paix et de sécurité africain en tant que mécanisme régional de maintien de la paix et la sécurité continentales, **le droit d'organiser des opérations de maintien de la paix** et porte un accent sur la consolidation de la paix tel que c'est le cas de **l'article 14** portant **“CONSOLIDATION DE LA PAIX”**.

En effet, l'Union Africaine n'interviendrait que dans le cas d'une rupture de paix et il faut préciser que cette rupture de la paix ne fait certainement pas allusion aux situations de troubles internes ou de violences n'atteignant pas la dimension d'un conflit quoiqu'en parlant de paix, on fasse bien allusion à la paix interne et régionale. C'est donc dire que pour qu'il y ait rupture de la paix, il faudrait qu'il existe, à titre d'exemple, une situation de conflit interne opposant un groupe rebelle aux forces régulières (ce qui ne devrait pas être confondu à un trouble civil) ou une situation de conflit international opposant au moins deux Etats africains entre eux.

En tout état de cause, du moment où le droit international humanitaire est applicable au conflit en cause, il y a rupture de la paix et menace à la sécurité internationale au sens des textes de l'Union pouvant donner lieu à une intervention du Conseil de Paix et de Sécurité, même si auparavant il faudrait résoudre la question du consentement de l'Etat ou des Etats concernés.

Concernant la question du consentement, **l'article 4 paragraphe (J) de l'Acte Constitutif** expressément repris par **l'article 4(k) du PCPS** parle du « **droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité** ». C'est donc dire que tout Etat membre peut bénéficier de l'aide de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité sur son territoire et même en cas de conflit international lorsque ledit Etat s'y trouve impliqué. On peut se poser la question de savoir si l'autre Etat ou les autres Etats partis au conflit, qui n'ont pas sollicité l'intervention de l'Union, peuvent s'opposer à une telle intervention. Aucune réponse ne se trouve dans lesdits textes.

Quoiqu'il en soit, l'intervention de l'Union Africaine demeure légale sur la base de l'art **4 (k) du PCPS**.

Il faut, cependant, craindre que certains gouvernements illégitimes comme on en retrouve très souvent en Afrique ne se servent de cette disposition pour se maintenir au pouvoir en cas de leur incapacité à venir à bout d'une rébellion qui conteste son autorité et sa légitimité.

En tout état de cause, ce n'est qu'une faculté pour l'Union d'intervenir dans un Etat membre même contre la volonté et le consentement du gouvernement en place au nom du droit de l'humanité et de la sécurité internationale.

Concernant **les hypothèses « explicites » d'intervention forcée de l'Union**, contrairement à la logique selon laquelle les opérations de maintien de la paix ne sont pas forcément coercitives, l'intervention de l'Union pourrait quelquefois si l'on en croit les termes de **l'article 4 (h) de l'Acte Constitutif** revêtir un aspect coercitif, ce qui peut aisément se comprendre en ceci qu'il serait difficile et rare qu'un Etat sur le territoire duquel se déroulent des activités illicites et mortelles telles que les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et le génocide sollicite l'intervention de l'Union, encore que la plupart du temps, on constate que c'est les Etats eux-mêmes qui sont en général à l'origine de telles exactions.

De plus la formulation dudit **article 4 (h)** ne laisse pas supposer que l'Etat sur le territoire duquel se déroulent ces crimes ait à exprimer son **consentement** pour donner lieu à l'intervention.

Au contraire, seule la Conférence de l'Union Africaine peut autoriser, sans qu'il soit tenu compte d'un quelconque autre consentement, l'intervention de l'Union à travers le Conseil de Paix et de Sécurité.

On remarquera, finalement, que le fait pour l'Acte Constitutif de donner à la Conférence les pouvoirs de décider de l'intervention est peut-être un moyen d'éviter autant que possible une politisation de cet instrument par les seuls Etats qui siègeraient au conseil de paix et de sécurité.

Pour **les hypothèses « implicitement » prévues**, nous nous contenterons de **l'assistance humanitaire**.

Cette hypothèse est prévue par **les articles 15 du PCPS et 13(e) de l'ACUA** qui parlent plutôt d'action humanitaire pour désigner l'assistance humanitaire. Il est généralement admis que toute entreprise d'assistance humanitaire sur le territoire d'un Etat soit soumise à son consentement.

L'assistance humanitaire est une action coopérative avec l'Etat ou les Etats concernés visant à venir en aide aux populations d'un Etat lorsque les droits de l'homme sont menacés à cause des catastrophes naturelles ou des situations de conflits.

Il existe une **distinction** qui s'opère entre **l'assistance humanitaire** et **l'ingérence humanitaire**. S'il existe entre les deux notions une certaine ressemblance, on ne doit pas perdre de vue que la différence qui les spécifie est certaine. En effet, le champ d'action des deux notions est pratiquement le même et concerne aussi bien les conflits internationaux et les CANI que les situations de catastrophes. Il déborde cependant ce cadre et embrasse toutes les situations où l'existence humaine est mise en péril brutal ou en difficulté extrême.

Or, l'exigence d'un tel **consentement** semble être une garantie de l'inviolabilité de la souveraineté de l'Etat concerné, car ce consentement serait de nature à empêcher certaines ruses qui permettraient à certains Etats ou organisations d'infiltrer un autre Etat sous le couvert de l'assistance humanitaire. Il se trouve cependant qu'une trop grande protection de la souveraineté des Etats pourrait être de nature à couvrir des exactions contre les droits de l'homme. C'est pourquoi le professeur **Mario BETTATI** pense que « *l'assistance humanitaire internationale n'est pas toujours à l'aise dans le cadre juridique international actuel (...) en ce qu'il subordonne l'apport d'aide extérieure à l'acquiescement préalable de l'Etat territorialement souverain. C'est la raison pour laquelle il convenait d'obtenir la consécration aussi large que possible d'un droit d'assistance humanitaire* »

L'assistance humanitaire a pour **domaine** de prédilection les **catastrophes naturelles** (**articles 13 (e) AC**) ou **industrielles** d'une part et les **conflits armés** d'autre part (guerres civiles, guerres de libération ou révolutionnaires). Dans ce contexte, remarquons que la **résolution 43/131 de l'Assemblée Générale des Nations Unies en date du 8 décembre 1988** portant « **assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence de même ordre** » nous amène à ouvrir davantage la liste des catastrophes pouvant donner lieu à l'assistance humanitaire, lorsqu'elle parle de « **situation d'urgence de même ordre** ». Toutefois, cette dernière notion présente un fort degré de subjectivité.

Suivant une certaine doctrine, il nous semble qu'on devrait y voir seulement « *des situations qui par la soudaineté de leur survenance, par l'imprévisibilité de leur ampleur, par l'immensité et la rapidité des investissements exigés, s'apparentent aux catastrophes industrielles, accidents nucléaires, situations d'urgence radiologiques en général* » loin de toute résonance politique.

Ainsi, comme innovation importante, le droit d'intervention de l'Union, selon **l'article 13 (e) de l'ACUA**, pourrait même être mis en œuvre pour protéger l'environnement, autre **hypothèse implicite**.

Mais, l'intervention au nom du principe de non-indifférence serait-elle envisagée à titre préventif ?

L'idéal aurait voulu que l'intervention soit préventive de sorte que des crimes graves ne soient pas perpétrés contre les populations ou alors que des situations de conflit soient évitées.

On se demande alors si le droit de l'Union d'intervenir peut être préventif.

Probablement, une réponse satisfaisante est donnée par **l'article 7 (a) du PCPS** en disposant que « **[Le conseil de paix et de sécurité] anticipe et prévient les différends et les conflits, ainsi que les politiques susceptibles de conduire à un génocide et à des crimes contre l'humanité** ».

A un autre niveau, nous pourrions légitimement s'interroger sur une future élévation du principe de non-indifférence

d'un principe strictement régional africain (mais encore sud-américain puisque **la Charte de l'OEA** contient un principe similaire ; en effet, sa **session du 11 avril 2007** consacrée à l'explication des principes de l'organisation régionale américaine traite expressément mais non sans ambiguïté du « **principe de non-indifférence** » : concrètement, elle laisse penser à une solidarité économique qui peut être accompagnée d'une solidarité collective de sécurité) ; donc, nous nous interrogeons sur une prochaine élévation de celui-ci en un principe internationalement reconnu avec l'avènement de la doctrine de **"la responsabilité de protéger"** dont la consécration et l'explication de sa mise en œuvre ont été faites dans le **Rapport du SG-ONU du 12 janvier 2009**, lequel rapport commence par saluer le principe de non-indifférence africain avant d'éclaircir les contours de cette responsabilité qui est principalement du ressort de l'Etat concerné et subsidiairement celle de la communauté internationale, précisément l'ONU et son organe d'intervention le CS qui invite tout Etat à intervenir en se basant sur ce motif, et ce en cas de difficulté de l'Etat concerné ou sa carence en matière de protection de sa population faisant référence aux trois crimes mentionnés à l'ACUA auxquelles s'ajoutent l'épuration ethnique, de sorte qu'on passe d'une souveraineté absolue et parfois arbitraire ou encore de contrôle à une souveraineté désormais responsable.

A ce propos précisons que la **responsabilité de protéger** (ou **R2P**) est un nouveau concept de droit international humanitaire créée à l'initiative de **la Commission Internationale de l'Intervention et de la Souveraineté des Etats (CIISE)** suite aux appels du Secrétaire Général de l'ONU, M. Kofi Annan, et conçu comme « **une nouvelle norme prescrivant une obligation collective internationale de protection** ». Il fut repris en **2005** lors du **60ème Sommet Mondial** dont le Document Final le limite à **quatre cas de violation** : le **génocide**, le **nettoyage ethnique**, le **crime de guerre** et les **crimes contre l'humanité**. On peut se poser la question de son application pour le cas des catastrophes naturelles. Ce principe repose sur la conception que la souveraineté est un ensemble d'obligations de l'Etat.

Selon un auteur, « *cette responsabilité se situe à deux niveaux : une **responsabilité externe** de respect de la souveraineté des autres Etats, et une **responsabilité interne** de respect de la dignité et des droits fondamentaux des populations vivant sur le territoire de l'Etat. Avant on parlait de droit d'ingérence humanitaire ou devoir d'ingérence, formule beaucoup moins politiquement correcte au regard du principe de la souveraineté et du principe de non-intervention ou non-ingérence qui en découle.* »

Encore, selon **Djamchid MOMTAZ**, la mise en œuvre de cette nouvelle notion pourrait s'accompagner d'un **possible usage de la force** qui permettrait, le cas échéant, selon cet auteur, **l'application du Droit International Humanitaire**, ce qui se répercute sur les spécificité même du conflit concerné par la R2P car se différenciant de la sorte par rapport à un conflit classique par sa **portée** et ses **objectifs** ; en effet il écrit : « *S'il arrive que, pour s'acquitter de la responsabilité de protéger, le recours à la force armée s'avère inévitable, les opérations militaires menées à ce titre déclencheront un conflit armé de nature internationale soumis au droit international humanitaire applicable à cette catégorie de conflits. Néanmoins, un tel conflit armé, dont l'objectif est de protéger du génocide, des crimes de guerres et des crimes contre l'humanité la population civile de l'Etat ciblé, se différencie de par sa nature d'un conflit armé classique. Ici en effet, l'objectif est de contraindre l'ennemi à la reddition en neutralisant ses capacités militaires ainsi que son infrastructure industrielle et économique qui contribue à son effort de guerre. En revanche, dans un conflit armé engagé au titre de la responsabilité de protéger, ce qui est avant tout visé est le renversement d'un régime tyrannique en même temps que la libération d'un peuple de ses exactions. Les opérations militaires doivent donc atteindre rapidement le but moyennant un minimum de pertes civiles et de dégâts matériels afin de ne pas retarder le retour à une situation normale.* »

L'acte constitutif de l'UA affirme, donc, le principe de non-ingérence et interdit l'usage de la force contre d'autres Etats membres mais, depuis l'adoption de ce texte en 2000, les Etats africains ont anticipé leur marche en exprimant très tôt un attachement croissant envers ce qui sera convenu plus tard d'appeler « la responsabilité de protéger », et ce, en particulier, en reconnaissant que le principe de non-ingérence ne devait pas mener à l'indifférence.

Cependant, l'Union Africaine dépend fortement du soutien des Nations unies et de l'Union Européenne pour le déploiement de ses troupes dans les régions en crise et, dans la pratique, ses résultats sont inégaux en ce qui concerne les objectifs de protection.

Enfin, un **dernier motif d'intervention**, pourrait être celui de **rétablir la démocratie et combattre les régimes anticonstitutionnels établis suite à un coup d'Etat**, d'ailleurs caractéristique principale des pays africains, et ce domaine d'intervention est à la fois le plus contesté car n'ayant pas reçu une consécration universelle comme le plus défaillant dans l'histoire de l'UA et sa devancière l'OUA (de l'Ouganda en 1970 à la Mauritanie en 2007).

Mais qu'en est-il, aujourd'hui, dans les faits ?

En effet, le principe de non-ingérence a connu une évolution impressionnante qui s'est, essentiellement, concrétisée par une interférence justifiée en vue de la protection des droits fondamentaux de l'homme à laquelle s'est progressivement ajouté la condition du respect de la démocratie (le cas de Haïti 1994, USA est illustratif), étant donné la démocratisation croissante des Etats qui tend à se renforcer par la donne de bonne gouvernance avec une possible émergence d'un "***droit à la démocratie***".

L'intervention de démocratie, ajouté à celle d'assurer le bon déroulement des élections, est aussi liée aux exigences de bonne gouvernance consacrées dans l'ACUA et dans les accords UE-ACP, on se contentera d'un seul exemple qui consistera probablement la première mission de la FAA (Force Africaine en Attente), force militaire et civile destinée à mettre en œuvre ce principe de non-indifférence et qui entrera en activité dès 2010, l'exemple actuelle de l'Etat de CARANA dans le sud-est de l'Afrique (projet de résolution en attendant l'entrée en action de la FFA).

A ce sujet, nous pouvons trouver dans le **PROTOCOLE SUR LES AMANDEMENTS A L'ACTE CONSTITUTIF DE L'UNION AFRICAINE**, qui entre en vigueur après dépôt des instruments de ratification par la majorité des 2/3 des Etats membres, dans **l'article 4 de l'Acte** (portant sur les Principes de l'UA), un **ajout** intéressant au **sous-paragraphe (h)** énonçant : « **le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ainsi qu'une menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'Etat membre de l'Union sur la recommandation du Conseil de Paix et de Sécurité** ».

Dans ce même sens, l'**intervention militaire de l'UA aux Comores en 2008** pourrait être perçue comme un début de la guerre contre les putschistes en Afrique. En effet, le régime du colonel Mohamed BACAR, l'homme de la junte militaire qui présidait aux destinées de l'île d'Anjouan, l'une des trois îles de l'Union des Comores, avait été renversé par l'armée nationale de développement (AND) appuyée par 1000 militaires tanzaniens et soudanais mandatés par l'Union Africaine.

En fait, par une intervention armée, l'UA et l'armée régulière comorienne ont mis fin à cette crise qui durait depuis près d'un an et dont l'issue paraissait incertaine a fini par mettre fin aux inquiétudes des habitants des Comores, un archipel situé entre le Mozambique et Madagascar.

Mais, cette promptitude de l'UA à résoudre la crise des Comores et l'efficacité dont elle a fait n'est pas toujours vérifiable. En effet, l'UA se contentant, généralement, de la seule suspension de l'Etat membre sujet du coup d'Etat ; c'est le cas notamment pour l'intervalle 2008-2009 pour la Guinée, la Mauritanie et Madagascar et la réintégration de ces Etats membres après médiation diplomatique et constitution de gouvernements d'union nationale rebâtis sur le **principe de bonne gouvernance** tel qu'exprimé par les textes de l'UA.

Après avoir traité le principe de non-indifférence en tant qu'assouplissement du principe de non-ingérence, nous passons à l'analyse de la problématique mise en œuvre de cette limitation au principe de non-ingérence.

II- Une difficile mise en œuvre du principe de non-indifférence :

L'utilité de cette deuxième partie par rapport à la confrontation entre les deux principes de non-ingérence et de non-indifférence se rapporte au fait que l'ambiguïté et les difficultés de mise en œuvre du droit d'intervention régional risque de sérieusement porter atteinte voire de vider de son sens la règle de non-ingérence (problèmes d'autorisation, de concurrences ou concours d'intervention, de proportionnalité de l'intervention...).

D'autre part, outre le constant manque de volonté d'agir de la part des Etats intervenants car soucieux de leur propres souverainetés en cas de probable future ingérence les visant, les deux principales difficultés à traiter ici est d'abord le problématique rapport entre sécurité collective universelle et sécurité régionale, précisément entre l'ONU et son CS détenteur du monopole en matière d'intervention en matière de paix et de sécurité internationales et le droit d'intervention de l'UA, plus précisément le problème de l'autorisation du CS **(A)**, elle-t-elle encore nécessaire et a-t-elle, encore, un sens après la consécration textuelle du droit d'intervention de l'Union sans délégation expresse ? Secondement, on s'intéressera au problème des rapports entre l'UA et les mécanismes sous-régionaux entravant, apparemment, cette mise en œuvre **(B)**.

A- Le problème de l'autorisation du Conseil de Sécurité de l'ONU :

En effet, la compétence universelle de l'ONU en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales lui confère un droit d'intervention dans les affaires intérieures des pays membres. Cette compétence repose sur le monopole à lui reconnu par la Charte onusienne, monopole qui relègue au second plan le droit d'intervention de l'Union.

Par son **article 24**, la **Charte des Nations Unies** confère au Conseil de Sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale afin d'assurer une action rapide et efficace de l'Organisation. Mais, cette responsabilité bien que principale n'est pas exclusive. Afin d'atteindre l'objectif ultime des Nations Unies qui est le maintien de la paix et la sécurité internationales, la charte confère au conseil des **pouvoirs généraux** :

- il peut intervenir en matière de règlement pacifique des différends pour les favoriser ou les recommander ;
- en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression pour prendre des mesures coercitives et rétablir la paix.
- en matière d'accords régionaux destinés à régler les affaires touchant à la paix et se prêtant à une action de caractère régional. Dans ce cas particulier, le Conseil de sécurité peut les utiliser comme organe d'exécution des mesures coercitives qu'il aura décidées, ou pour autoriser celles entreprises par ces organismes. Il existe néanmoins des exceptions au monopole du CS.

Par ailleurs, si l'Union africaine comme toute organisation régionale jouit d'une autonomie complète en matière de règlement pacifique des différends, l'**article 53 de la charte de l'ONU** assujettit à l'autorisation préalable des organes des Nations Unies et en l'occurrence le Conseil de sécurité, l'application des mesures coercitives. De plus, le conseil de paix et de sécurité de l'UA doit mettre sous la tutelle de l'ONU les actions qu'il entreprend.

Le fondement de l'obligation s'explique par le fait du rapport hiérarchique qui existe entre l'Union Africaine prise comme organisation régionale et l'ONU prise comme organisation à vocation universelle. En effet, d'après **l'article 102 de la charte des NU** "Tout traité ou accord international conclu par un membre des NU après l'entrée en vigueur de la présente charte sera, le plus tôt possible, enregistré au secrétariat et publié par lui." En vertu de cet article et en application de **l'article 33 (5) de l'ACUA**, le secrétaire général et le président de la

commission ont pris les dispositions nécessaires pour enregistrer ledit Acte au secrétariat de l'ONU. La sanction d'un tel manquement étant l'impossibilité d'invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'organisation, et on comprend dès lors que les Etats africains veulent préserver les rapports qu'ils entretiennent avec l'ONU conformément au chapitre **VIII de la Charte**.

Cette **primauté hiérarchique** s'accompagne d'une certaine **dépendance fonctionnelle** des organisations régionales dans l'application des mesures coercitives. En effet, la Charte établit une obligation d'autorisation préalable du Conseil de Sécurité pour toute action coercitive entreprise en vertu d'accords régionaux ou par eux et la possibilité de les utiliser pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Le Conseil est donc seul juge de son opportunité. Il a la pleine appréciation de la faculté que lui accorde la Charte soit d'utiliser l'entente régionale, soit d'autoriser celle-ci à entreprendre des actions coercitives.

C'est donc dire que toute action envisagée par l'Union doit absolument être subordonnée à l'autorisation préalable du Conseil de sécurité. Encore que, conformément à **l'article 52 de la Charte** ``aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accord ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activités soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies''.

Seulement, il faudrait que le Conseil de Sécurité qui a compétence universelle en la matière soit tenu informé de toute action entreprise dans ce sens en vertu de **l'article 54 de la Charte**.

En cas même d'autorisation de l'intervention par le Conseil de sécurité, l'action à mener devra encore être mise sous la **tutelle** de l'ONU qui l'autorise.

Logiquement, il faudrait bien que le Conseil de Sécurité qui a compétence universelle en matière du maintien de la paix et de la sécurité internationales puisse, même après avoir donné l'autorisation à une organisation internationale opérant dans le même domaine, conserver son droit de regard sur la façon dont les opérations sont menées. Le fait pour le Conseil de Sécurité d'autoriser une intervention ne le dessaisit donc pas de la question. Il peut alors décider à tout moment de dessaisir l'organe à qui a été accordée l'autorisation et continuer l'action entreprise en ses lieu et place s'il juge que ce dernier n'est pas efficace dans sa façon de mener les opérations ou si ce dernier s'éloigne des objectifs de l'ONU.

En effet, la véritable raison de la tutelle de l'ONU sur les actions entreprises par les organisations régionales dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales est la volonté de centralisation de cette question particulière, et surtout, sa volonté de veiller à ce que ces actions ne s'éloignent pas des buts et objectifs de l'ONU dans le sens de l'article **52 al 1 de la Charte** cité.

Cette tutelle se manifeste de plusieurs manières. En effet, d'après l'article 54 de la Charte, ``le Conseil de Sécurité doit, en tout temps, être pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales''. A défaut, les actions concernées sont considérées comme de simples recours à la force opérés par un groupe d'Etats sans être tolérer par l'organe principal.

Il s'agit là d'un véritable pouvoir de tutelle qu'exerce l'ONU sur l'UA en ceci qu'aucune prise de décision par cette dernière n'affecte le pouvoir et le devoir du CS « **d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales** ».

Le PCPS traduit cette situation de dépendance à l'égard du Conseil de Sécurité **à l'article 7 (k)** par l'obligation du « **renforcement d'un partenariat solide par la paix et la sécurité entre l'Union et les Nations Unies** ».

Ainsi, le principe de non-indifférence de l'UA connaît une **sérieuse limitation** du fait de la **compétence universelle de l'ONU en matière de paix et de sécurité**, ce qui n'est pas, d'ailleurs, la seule entrave à son droit d'intervention.

B- La concurrence du droit d'intervention de l'Union par les mécanismes sous-régionaux de maintien de la paix et de la sécurité :

Sur ce point et sur **un plan purement théorique**, partons du constat que lorsque deux ordres ont le même objet, c'est-à-dire que leurs normes respectives se rapportent au même objet, et en particulier lorsqu'elles règlent la conduite des mêmes sujets, il peut y avoir contrariété entre eux, et on peut arriver à un conflit de normes. Deux types de relations peuvent être envisagés en présence de deux ordres normatifs : la coordination, qui unit deux éléments équivalents, et la subordination qui établit entre les deux termes une hiérarchie.

L'article 103 de la charte des Nations unies pose le problème des rapports entre elle et l'ordre conventionnel international et s'efforce d'établir une hiérarchie, tout en essayant de régler les problèmes de compatibilité entre les chartes et les traités internationaux, ce qui n'est pas très exactement le cas avec les textes de l'Union.

Or, sur le **plan pratique**, Il aurait été souhaitable que les mécanismes sous-régionaux de maintien de la paix et de la sécurité viennent plutôt en renfort au droit de l'Union d'intervenir et exercer son droit de non-indifférence comme c'est le cas dans les rapports ONU-UA où il existe une véritable hiérarchie. Il semble plutôt à la lecture des textes que la hiérarchie s'observe entre l'ONU et les organisations sous-régionales africaines, alors que les textes de l'UA restent silencieux sur la question de sorte qu'il y semble avoir une relation horizontale entre cette dernière et les organisations sous-régionale et non pas une relation verticale. Cela se traduit certainement par l'imprécision des rapports qu'entretiennent l'Union et les organisations sous-régionales et d'autre part par l'absence de contrôle de l'Union sur les initiatives sous-régionales.

Une telle relation semble ne pas nettement se dégager des textes de l'Union dans ses rapports avec les organismes sous-régionaux en ce qui concerne le domaine de maintien de la paix et de la sécurité. Le protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité précise tout simplement en son article 7 (j) que le président de la commission et le conseil de paix et de sécurité ``assurent une harmonisation, une coordination et une coopération étroite entre les mécanismes régionaux et l'union dans la promotion et le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique". Cette rédaction laisse penser que les relations entre l'UA et les sous régions en matière de maintien de la paix n'est qu'un simple rapport de collaboration, ce qui met presque sur un même pied d'égalité les deux catégories d'institution. On risquera alors d'arriver à une fragilisation du principe de non-indifférence de l'Union. C'est justement pour ne pas arriver à une telle situation que la charte de l'ONU a tenu d'établir un rapport de subordination entre elle et les autres organismes susceptibles d'opérer dans le même domaine même s'il est admis en principe que les organisations internationales se valent les unes les autres.

Il faut même lire que le texte instituant le **COPAX** (Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique Centrale) pour s'en convaincre. En effet ce texte ne parle nulle part de son éventuelle subordination au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union qui est l'organe principal de maintien de la paix et de la sécurité en Afrique ; son **article 4** est, au plus, formulé en ces termes « **sans préjudice des attributions du Conseil de Sécurité de l'ONU et de celle de l'organe central du mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en Afrique...** ». On constate alors que le **COPAX exerce ses attributions aux côtés de l'Union non pas sous son contrôle, mais sous sa coordination**, ce qui, pour s'en tenir notre analyse précédente, contribue à atténuer l'efficacité du droit d'intervention de l'Union parce que coordination et contrôle ne renvoyant pas très exactement à la même chose.

A tout cela s'ajoute d'ailleurs une absence de contrôle de l'Union sur les initiatives sous-régionales en ce qui concerne les interventions pour le maintien de la paix et de la sécurité sous régionales. En effet, le principal concurrent de l'UA dans son œuvre de paix est la **CEDEAO** (Communauté Economique Des

Etats de l'Afrique de l'Ouest) dont les responsabilités en matière de paix et sécurité ont été établies en 1999 dans son "Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité". Ce mécanisme vise à résoudre les conflits intérieurs et entre États, à renforcer la prévention des conflits et à soutenir le déploiement d'opérations de maintien de la paix et de missions d'aide humanitaire. Conformément à ce protocole, la CEDEAO a le pouvoir d'intervenir militairement dans un certain nombre de cas.

Dans ce même contexte, la défaillante OUA du temps de son existence semblait être minée par des conflits d'intérêts et préférait volontiers laisser l'initiative aux organisations sous-régionales. C'est ce qui explique l'initiative prise par la **CEDEAO** au **Liberia** le **24 août 1990** qui y a fait débarquer l'**ECOMOG**, une troupe dont l'essentiel de l'effectif a été fourni par le Nigeria. L'**ECOMOG** a pu ramener la paix au Liberia qui était déchiré par une guerre civile (**1990-1999**). Cette force a été également engagée au passé en **1977** en **Sierra Leone** qui était en proie à une guerre civile entre **1991 et 2001**.

N.B : un fait intéressant à noter pour ce cas est l'absence d'autorisation du Conseil de sécurité lorsque le Comité responsable de la CEDEAO a décidé de mettre sur pied la force d'interposition l'**ECOMOG**. Le **chapitre VIII** de la Charte des Nations Unies reconnaît effectivement l'existence des organisations régionales et sous-régionales et leur rôle en matière de sécurité, mais il stipule qu' **« aucune action ne sera entreprise [...] sans l'autorisation du Conseil de sécurité »**.

Le conseil de sécurité a toutefois adopté ultérieurement deux résolutions concernant la crise au Liberia, résolutions qui peuvent être considérées comme une approbation rétroactive de l'intervention. Tout, d'abord, par sa **résolution 788**, le Conseil de sécurité qui avait statué que la détérioration de situation au Liberia constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales, demandait un embargo complet des armes contre le pays et autorisait la CEDEAO à permettre la mise en application des mesures, conformément au **chapitre VIII**.

La **résolution 866**, quant à elle, ordonnait la mise sur pied d'une mission d'observation des Nations Unies au Liberia (**MONUL**) en précisant que : **« [...] la MONUL serait la première mission de maintien de la paix que l'Organisation des Nations Unies entreprendrait en coopération avec une mission de maintien de la paix déjà mise sur pied par une autre organisation, en l'espèce la CEDEAO... »**.

Cette question du **consentement** des parties à un conflit s'est posée donc lors de l'intervention de la CEDEAO au Liberia. Le refus manifesté par le Front National Patriotique constituait, en effet, une entrave très importante à la mise en place de forces de maintien de la paix. Pour rappel, le **FNP** contrôlait alors une grande partie du territoire libérien. Le problème fut toutefois résolu, puisque toutes les parties ont fini par accepter une présence internationale. Cependant, l'intervention de l'**ECOMOG** n'en na pas été moins controversée pour autant. En fait, certaines tensions entre francophones et anglophones, qui existaient déjà dans la région, ont été ravivées. En plus, la base légale de l'intervention était, en elle-même, « douteuse ». Aussi, l'efficacité de la force d'interposition était mitigée. En effet, bien que l'**ECOMOG** ait réussi à repousser les rebelles et à restaurer l'ordre à Monrovia, elle n'a pas été capable d'établir l'autorité à l'intérieur du pays. D'autant plus que les tentatives de l'**ECOMOG** de négocier un cessez-le-feu et un traité de paix n'ont pas abouti. Plus, la vitesse de déploiement de la force a aussi été, parfois, mise en question. Pour certains, en raison de certaines dérives et dérapages, l'intervention extérieure dans ce pays n'aurait pas été un franc succès puisqu'elle aura, entre autres, stimulé le processus de violence plutôt que d'avoir pour effet de l'enrayer.

Nous pouvons citer, aussi, l'action d'un autre mécanisme sous-régional qui est la **COMESA** ; On se contentera d'une seule illustration relative au **rétablissement de la démocratie**, précisément au dernier coup d'Etat au Madagascar pour envisager une intervention armée. En effet, les dirigeants du **Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA)** ont approuvé la légitimité du président malgache déchu, Marc RAVLOMANANA, et invité à un retour inconditionnel à la normale dans l'Ile de l'Océan Indien. Le sommet du

COMESA avait déclaré qu'il n'hésiterait pas à procéder à une intervention militaire pour restaurer la démocratie à Madagascar sous la direction de l'Union Africaine (UA) et de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC). Toutefois, l'ONU et la France ont réagi à la position du COMESA ; les Nations Unies ont ensuite lancé une mise en garde contre une intervention armée pour régler la crise politique à Madagascar.

Tout compte fait, s'il est vrai que les mécanismes sous-régionaux doivent se conformer aux objectifs de l'Union tout comme à ceux des Nations Unies conformément à l'**article 16 al 1^{er} (a) du PCPS**, cette conformité n'est pas encore effective pour que l'Union puisse avoir un pouvoir de contrôle sur ceux-ci. Le problème se précise davantage avec l'absence de dispositions impératives obligeant les mécanismes sous-régionaux de s'arrimer à la politique de l'Union Africaine.

Quoiqu'il en soit, comme l'ONU à l'échelle universelle, l'UA, au niveau continental et régional, a la compétence principale en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, ce qui doit obliger les mécanismes sous-régionaux de s'adapter à la politique de l'Union, même s'il n'existe pas vraiment un texte impératif pour les y obliger. Ainsi, donc, le pouvoir de contrôle de l'Union se résume à s'assurer que les initiatives sous-régionales ne s'opposent pas à l'action entreprise par l'Union.

CONCLUSION

Dans un monde de guerres incessantes, où le droit interne, dans ses diverses branches, est devenu totalement submergé par le droit international, la consécration, en tant qu'assouplissement, complément, réajustement voire encore comme une dérogation expresse au principe de non-ingérence, du nouveau principe de non-indifférence présenté comme un principe "d'exception" (la paix étant le principe universel) et, théoriquement, respectueux de la souveraineté nationale, pourrait engendrer, en pratique, certaines dérives graves et indésirables portant atteinte aux deux objectifs onusiens primordiaux que sont la paix et la sécurité internationales et à la dernière goutte d'une "libre" souveraineté ; surtout, quand l'intervention est entreprise par un organisme régional de paix et de sécurité rencontrant de sérieuses difficultés, matérielles et logistiques, ajoutées à sa dépendance, en la matière, envers les grandes puissances.

En effet, face aux insuffisances constatées de l'UA et sa dépendance financière, militaire et logistique envers l'ONU, l'UE et encore l'OTAN, force est de constater que même si le fondement du droit d'intervention est explicitement consacré, l'opportunité et l'efficacité de l'exercice de ce droit font toujours l'objet de débats.

En outre, l'émergence de la doctrine "**Responsabilité de protéger**", en attente d'une prochaine consécration résolutoire onusienne en tant que nouveau principe du droit international ne fait que compliquer la « confrontation » entre doctrines de non-indifférence et de non-ingérence, en étendant les possibilités d'intervention à tous les Etats si nécessaire, dans un mobile, certes, humain mais qui rétrécit encore le champ de la souveraineté qui passe désormais d'une **souveraineté absolue et de contrôle** vers une **souveraineté** de plus en plus **limitée** mais plus **consciente** ou dit-on "**responsable**".

Cet exposé concernant l'existence du droit d'intervenir, à portée régionale, au regard de la règle de non-ingérence a le mérite d'interpeller, constamment, l'évolution de la conscience humaine et politique et aussi la solidarité internationale avançant de ce fait la reconnaissance et la protection des droits de la personne en tant qu'individu ou en tant que membre d'une minorité en droit international public.

Par ailleurs, le droit à la non-différence de l'UA pourrait s'inscrire, universellement, dans le mouvement de

renforcement des sanctions pour les violations des droits de la personne qui a mené à l'adoption du traité de Rome de 1998 et à l'établissement du Tribunal Pénal International.

En définitive, l'intervention à mobile humanitaire et sans besoin de consentement étatique étant désormais consacrée au niveau régionale, ainsi que l'avènement de la notion de « la responsabilité de protéger » (R2P) nous pousse à s'interroger si **le méconnu « prétendu » droit d'ingérence humanitaire ne serait-il pas, enfin, entrain de trouver, universellement, son fondement juridique ?**